

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๘

วันที่ ๘ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งหรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก”

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หมวด ๔ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืน บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้ (๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำ ดังกล่าว (๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำ ดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณ ดังกล่าว และ (๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (๑)”

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนแน่นอนส่งผลทำให้ ผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับไม่อาจทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตนและไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นการเปิดช่องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายโดยไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน กระทบต่อ สิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งยังเป็นบทบัญญัติ ที่เป็นองค์ประกอบความผิดอาญาอาจส่งผลให้ผู้ฝ่าฝืนต้องรับโทษทางอาญา เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อสิทธิ ที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญาหรือหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้ อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ และพระราชบัญญัติ ควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้ว่าได้มีการแก้ไข เพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้น เพื่อให้ เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับ ความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น โดยที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หมวด ๔ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรา ๔๐ ได้กำหนดให้ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืน บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระวังการกระทำดังกล่าว มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และพิจารณา มีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ ที่กำหนดให้ในกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาต หรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้ หรือมาตรา ๔๒ ที่กำหนดให้ในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระวังการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร แทนการขออนุญาต เพื่อให้เกิดความสะดวก และรวดเร็วแก่ประชาชน มากยิ่งขึ้น ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงบทกำหนดโทษ อัตราโทษ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เปรียบเทียบคดีให้เหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจ และลักษณะของการกระทำความผิด และปรับปรุง บทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นหรือให้เหมาะสม และชัดเจนยิ่งขึ้น

การที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ กำหนดให้ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงาน

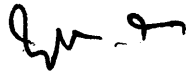
ท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระวังการกระทำดังกล่าว มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผย และเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และพิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ ในกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือมาตรา ๔๒ ในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระวังการกระทำดังกล่าว อันเป็นการลดชั้นตอน และเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยนำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ คุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนจากการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งนี้ การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในกรณีดังกล่าว ย่อมต้องมีการขออนุญาตหรือแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ อันเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หมวด ๓ การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร มาตรา ๒๑ ที่กำหนดให้ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยที่มาตรา ๑๓ ทวิ ได้กำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นแจ้งข้อห้าม ข้อจำกัด หรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือการดำเนินการอย่างอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีเอกสารเผยแพร่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนข้อมูลที่ได้รับแจ้ง ไว้จำหน่ายหรือให้แก่ประชาชนซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งคำเตือนไว้ในใบอนุญาตที่ได้ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ยังคงมีหน้าที่ต้องขออนุญาตเกี่ยวกับอาคารนั้นตามกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย อีกทั้งราชการส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีแบบแปลนอาคารต่าง ๆ ที่ได้มาตรฐานและถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง และหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ไว้จำหน่ายหรือให้แก่ประชาชนได้ จึงเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจำต้องแจ้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะขออนุญาตดำเนินการหรือ

แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบในกรณีดังกล่าวตามมาตรา ๒๑ ได้ทราบ ประกอบกับการพิจารณา นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมต้องนำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาร่วมพิจารณาด้วย ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นต้น เพื่อให้ การควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมในทุกด้าน กล่าวคือ ด้านความมั่นคงแข็งแรง ด้านความปลอดภัย ด้านการป้องกันอัคคีภัย ด้านการสาธารณสุข ด้านการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ด้านการผังเมือง ด้านการสถาปัตยกรรม และด้านการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนครอบคลุมอาคารในทุกประเภทตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ ที่กำหนดให้ “อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือ เข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึงอฒันท์หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่ชุมนุมของประชาชน เชื้อน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ อุ้เรือ คานเรือ ทาน้ำ ท่าจอดเรือ รั้ว กำแพง หรือประตู ที่สร้างขึ้นติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งที่สร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย ป้ายหรือ สิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย พื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กัลับริด และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารที่กำหนด สิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้หมายความรวมถึงส่วนต่าง ๆ ของอาคารด้วย อีกทั้งครอบคลุมทุกพฤติกรรมที่อาจเกิดขึ้น จากสภาพสังคมที่พัฒนาอย่างรวดเร็ว อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์สาธารณะ

เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ ไม่ได้กำหนดขอบเขตของคำว่า “กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ไว้อย่างชัดเจนว่าหมายถึงกฎหมายฉบับใด จึงอาจมีลักษณะเป็นการจำกัด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลซึ่งประสงค์จะดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร อยู่บ้าง แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาระหว่างสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่จะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจาก บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดขอบเขตของคำว่า “กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ไว้อย่างชัดเจน กับประโยชน์สาธารณะและความปลอดภัยที่ประชาชนจะได้รับจากการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารอย่างมีประสิทธิภาพครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติ

แห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามหลักความจำเป็น หลักความได้สัดส่วน และพอเหมาะพอควรแก่กรณี บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้มีลักษณะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่ชัดเจนแน่นอน อันจะส่งผลทำให้ผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับไม่อาจทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตนและไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายได้แต่อย่างใด อีกทั้งไม่ได้มีลักษณะเป็นการเปิดช่องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายโดยไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน อันจะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในทรัพย์สินและการสืบทอดของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องจะส่งผลทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะมีคำสั่งตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนด ซึ่งผู้ที่ต้องคำสั่งดังกล่าว หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวของเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีโทษทางอาญา ตามมาตรา ๖๖ ทวิ ที่กำหนดให้ผู้ใดมิได้รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ โดยมีได้อยู่ในระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และมาตรา ๖๗ ที่กำหนดให้ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง แต่ทั้งนี้ การกำหนดในลักษณะดังกล่าวย่อมมีลักษณะเป็นการบัญญัติกฎหมายเอาไว้อย่างชัดเจนแล้วว่าให้นำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการควบคุมอาคาร โดยได้มีการกำหนดโทษทางอาญาเอาไว้อย่างแจ้งชัดในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีดังกล่าว บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้มีลักษณะขัดต่อสิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญาหรือหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ อีกทั้งไม่ได้มีลักษณะเป็นการทำให้บุคคลต้องรับโทษทางอาญา โดยที่ไม่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และไม่ได้มีลักษณะเป็นการลงโทษทางอาญาแก่บุคคลหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำผิดแต่อย่างใด ดังนั้นพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ